

POLÍTICAS ACTIVAS Y CICLO ECONÓMICO

Andrés Marinakis y Mario D. Velásquez¹

En América Latina se implementan políticas activas de mercados de trabajo ampliamente, tanto para enfrentar los efectos de las crisis económicas en los mercados laborales así como para perfeccionar su funcionamiento en períodos de crecimiento. Sus resultados efectivos están condicionados por el diseño de los programas, por la capacidad para coordinarlos y también por la oportunidad en la cual éstos son aplicados. La eficacia en esta materia depende crucialmente de la fase del ciclo económico en la cual estas políticas se implementan.

Ello pone de manifiesto la importancia de desarrollar estudios y evaluaciones que informen sobre el impacto efectivo de cada medida en las distintas fases. Este conocimiento, en la medida que sea sistematizado y se cuente con una institucionalidad adecuada permitirá no sólo mejorar la eficacia de los actuales programas sino que también permitirá reaccionar con oportunidad ante futuras crisis.

1. Principales características de las políticas activas

Las políticas activas de mercados de trabajo constituyen un conjunto de intervenciones en los mercados laborales destinadas a aumentar la cantidad demandada de mano de obra, fortalecer la oferta de trabajo y apoyar los procesos de búsqueda de empleo.

Entre las políticas destinadas a impulsar la contratación de mano de obra se distinguen los programas de empleo directo, que generan ocupaciones temporales y de baja productividad, en proyectos de interés público ejecutados por empresas y otras organizaciones sociales, y se implementan en plazos breves. Su activación obedece generalmente al propósito de actuar como instrumento contracíclico en situaciones de emergencia en situaciones de emergencia. Por su parte, los programas de empleo indirecto operan mediante la concesión temporal de subvenciones al salario o a las contribuciones a la seguridad social, bajo el supuesto de que al reducir durante un período el costo salarial de los nuevos trabajadores contratados, aumentará la cantidad demandada de trabajo.

El fortalecimiento de la oferta de trabajo, por su parte, se busca mediante programas destinados a dotar a los trabajadores de conocimientos y habilidades demandadas por las empresas, con el objetivo de apoyar su inserción y permanencia en los mercados de trabajo. Normalmente cubren a desocupados o a quienes están es riesgo de estarlo, a los ocupados y también a grupos vulnerables como mujeres y jóvenes en situación de pobreza, con programas especiales. Finalmente, mediante los servicios de empleo se busca mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, por la vía de apoyar la búsqueda de empleo generando información sobre vacantes existentes y características de quienes buscan trabajo, y con la provisión de otros servicios complementarios, como la intermediación laboral.

¹ Andrés Marinakis es Especialista Principal en Políticas de Mercados de Trabajo e Instituciones Laborales de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago y Mario Velásquez es Economista, consultor de dicha Oficina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

2. Políticas activas en la crisis reciente

Durante la reciente crisis los países de América Latina aplicaron varias de estas políticas. Una regularidad observada fue la de extender programas de empleo directo en ejecución y orientados a grupos en situación de pobreza, ampliando los recursos y la cobertura geográfica, como el caso del Programa de Empleo Temporal Ampliado de México. También destaca el uso de un Fondo de Contingencia en Chile, el que asigna recursos para políticas activas de empleo directo e indirecto cuando la tasa de desempleo supera el 10%, incorporando así un elemento anticíclico en la política fiscal. En todo caso, en una fase de inicio de recuperación, este tipo de políticas debería ser sustituido progresivamente por programas de empleo indirecto alentando a las empresas para que anticipen contrataciones.

Las políticas destinadas al apoyo de emprendimientos, como las de fomento al autoempleo y el microemprendimiento, a través del microcrédito y otros servicios no financieros ligados principalmente a la capacitación en temas de planificación y gestión, logran ser más efectivas en etapas de recuperación y crecimiento, cuando nuevas oportunidades de negocios surgen y pueden perdurar en el tiempo.

En cuanto a las políticas de capacitación laboral, la evidencia reciente muestra que los países invirtieron en ésta, ya sea en esquemas que buscaron retener trabajadores en sus puestos de trabajo, o en apoyar la reinserción de quienes perdieron su empleo en sectores que lograron mantener su dinamismo. Esa ha sido la experiencia en Perú y en Bahamas, por ejemplo. Desde la perspectiva de apoyar la recuperación, tales acciones constituyen inversiones, pues buscan corregir déficits estructurales de la oferta de trabajo y mejorar su empleabilidad, lo cual es fundamental en una fase de reactivación económica con aumento de productividad.

Otro tipo de política aplicada con ocasión de la crisis reciente ha sido la de retener trabajadores en sus puestos de trabajo.² Varios países, Argentina, Chile, México y Uruguay, desarrollaron instrumentos con estas características, ya sea mediante reducciones de jornadas con compensaciones parciales por la pérdida de ingresos y otorgando la posibilidad de efectuar capacitación en el tiempo no trabajado.

Finalmente, los servicios de empleo, dado que sus funciones típicas de información e intermediación laboral se debilitan en un contexto de crisis al aumentar los desempleados y disponer de menos vacantes, pasaron a cumplir adicionalmente un rol de atención de beneficiarios y de articulador de políticas públicas en zonas geográficas determinadas.

3. Efectividad en el ciclo económico

Los antecedentes señalados con anterioridad sugieren que la efectividad de las políticas activas guarda una relación directa con las fases del ciclo económico en las que se aplican. Pese a la importancia de contar con evaluaciones de sus impactos y de su relación con el ciclo económico, este tipo de información no es abundante en América Latina. En todo caso crucial tenerla en cuenta para identificar la oportunidad para aplicarlas y asegurar así su eficacia.

Para el caso de los programas de empleo directo existe evidencia que generan beneficios en el corto plazo y, por tanto, son efectivos en situaciones de destrucción de empleo. Para ello, deben contar con una administración sencilla y correcta focalización en la población objetivo, ya sea por la autoselección que se logra con un nivel relativamente bajo de beneficios, así como con servicios de información que permitan seleccionar adecuadamente a sus beneficiarios. Sin embargo, estos programas pierden eficacia una vez que se transita a una fase de recuperación de la actividad económica, y más aún cuando el crecimiento se consolida, debido a que la demanda por trabajo de las empresas retoma su dinamismo progresivamente.

Asimismo, es necesario tener presente que aunque se diseñan con carácter temporal, la experiencia latinoamericana indica que una vez puestos en marcha se presentan dificultades para desactivarlos. A este respecto, conviene señalar que no es indispensable desactivarlos totalmente, ya que su eficacia puede mantenerse aun en períodos de recuperación y crecimiento económico si son aplicados en zonas geográficas en las que el desempleo sigue siendo alto y persistente. Es probable además que en tales circunstancias éstas sean parte de una estrategia de políticas para resolver problemas estructurales. En todo caso, lo que necesariamente se modificará será la escala de operación y el grado de focalización respecto de los utilizados en fases de crisis con destrucción generalizada de empleos.

² OIT (2009) "Panorama Laboral 2009. América Latina y el Caribe".

En el caso de los programas de empleo indirecto, si las empresas no prevén un aumento de la demanda por su producción o servicios, lo cual es una característica esencial de períodos contractivos, éstas estarán renuentes a contratar, aun cuando se pudieran beneficiar de un subsidio. Por otra parte, en fases de recuperación avanzada, el subsidio puede ser redundante, y puede terminar financiando parcialmente nuevos empleos que de todas maneras se habrían creado. Sin embargo, cuando el ciclo económico corresponde al inicio de una recuperación, este instrumento puede constituir un estímulo para anticipar decisiones de contratación.

De no considerar la fase del ciclo para su aplicación, se pueden generar tres efectos no deseados: el denominado “peso muerto”; que se provoca al financiar empleos que se habrían creado independientemente del subsidio; el “efecto sustitución”, al contratar trabajadores a costo subsidiado a expensas de sustituir trabajadores no subsidiados y, finalmente, el “efecto desplazamiento”, que opera en contra de empresas que no son cubiertas por este mecanismo y que las deja en desventaja relativa en el mercado.

En todo caso, estos programas son efectivos si además se combinan con capacitación en el puesto de trabajo, y si se focalizan cuidadosamente, sin que ello termine por desalentar la participación de los empleadores en el programa, y si además se tiene en cuenta la duración y nivel de los subsidios. También hay tener en cuenta que este tipo de instrumentos puede ser efectivo cuando se trata de promover la inserción productiva de determinados grupos vulnerables al mercado de trabajo y sean a su vez complementados con programas de capacitación en el puesto de trabajo. Nuevamente se trata de casos en los cuales la efectividad queda condicionada a una mayor focalización de los beneficiarios y una menor escala de operación.

Por su parte, la efectividad de los programas de apoyo al emprendimiento está directamente relacionada con la demanda de bienes o servicios. En momentos de crisis,³ la evidencia de la región muestra que ha habido oleadas de emprendimiento aunque se ha tratado en general de estrategias de supervivencia, con baja capacidad para generar mejoramientos sistemáticos en las condiciones de vida de las personas. Estas últimas, en todo caso, pueden ser valiosas en la medida en que constituyan un puente hacia alternativas productivas más sustentables.

En cuanto a las políticas destinadas a la retención de trabajadores, este tipo de programas se justifica especialmente cuando se estima que la caída en la demanda por trabajo es corta en el tiempo y radica en sectores específicos. Por ello, en la medida en que la recuperación se consolida, las mismas empresas reducen su interés. Además, es importante tener en cuenta que su efectividad requiere la combinación de programas, pues normalmente operan simultáneamente con capacitación, subsidios y servicios de empleo.

En materia de capacitación laboral, la evidencia sugiere que sus resultados muestran una alta dependencia del ciclo económico, ya que presentan mayor efectividad cuando son implementados durante períodos de expansión económica. En tal caso, la integración con los servicios de empleo resulta fundamental para asegurar su pertinencia. También son efectivas cuando son integradas con otras políticas destinadas a habilitar a grupos vulnerables para superar situaciones de pobreza e indigencia y promover su inserción productiva en los mercados de trabajo. Adicionalmente, se obtienen positivos resultados cuando se trata de programas de capacitación en el puesto de trabajo y de pequeña escala; en los que existe una estrecha relación con las necesidades del mercado de trabajo y están adecuadamente focalizados, especialmente cuando benefician a mujeres y desempleados de largo plazo.

En todo caso, durante las crisis estos programas cumplen un rol de importancia en la medida en que generan inversiones en capital humano para aprovechar las oportunidades asociadas con la recuperación del crecimiento económico futuro. Este efecto no sólo es aplicable a quienes han perdido su empleo, sino que también se ha constituido en un componente esencial de los programas de retención de mano de obra, y en cuyo caso la inversión se realiza en el puesto de trabajo. Finalmente, es posible advertir una contribución a la recuperación a través de estas políticas, ya que la combinación de subvenciones a la contratación de mano de obra con capacitación en el puesto de trabajo suele reportar positivos efectos en el empleo y en los ingresos.

En cuanto a las políticas de capacitación a trabajadores desempleados, es crucial tener en cuenta el eventual efecto sustitución, ya que mejora las oportunidades de empleo del grupo capacitado por sobre los no capacitados, y además tiene un costo relativamente alto respecto de otros instrumentos, especialmente cuando la capacitación es más especializada. Además, también es posible que se registre el efecto de “peso muerto”, es decir, de aquellos que de todas maneras se hubiesen colocado, aún en ausencia de capacitación. Por lo tanto, resulta importante que la capacitación beneficie a los desempleados más vulnerables, de forma de ponerlos en un pie de igualdad frente al resto de los desocupados.

3 Heller, L. (2010) “Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: Realidades, obstáculos y desafíos”, Serie Mujer y Desarrollo, N° 93 (Santiago, CEPAL).

Finalmente, los servicios de empleo en los países desarrollados obtienen regularmente las mejores evaluaciones en términos de impacto en empleo e ingresos que el resto de las políticas analizadas. Dicha efectividad depende crucialmente del escenario económico y de la disponibilidad de financiamiento público. Esta se reduce en situaciones de aumento del desempleo, aunque los resultados también varían según el grupo objetivo, ya que parecen mejorar las perspectivas de empleo y de ingresos para los jóvenes y, en especial, entre las mujeres. Sin embargo, los servicios de empleo también desempeñan un rol en situaciones de crisis, al modificar su función tradicional por la de seleccionar beneficiarios y articular programas a nivel local.

La experiencia analizada puede ser representada en el cuadro 1, en el que se identifica la fase del ciclo económico en la cual las distintas políticas activas de mercado de trabajo presentan mayor efectividad para lograr sus objetivos. Es preciso considerar que las celdas en blanco del cuadro 1 no necesariamente implican que la eficacia de las políticas en tales fases es nula y que no deban ser aplicadas. Teniendo en cuenta el análisis precedente, es posible concluir también que todas las políticas consideradas pueden ser efectivas en otras etapas del ciclo, siempre que se apliquen en una escala más reducida, sobre grupos más focalizados y en ciertas áreas geográficas específicas, entre otras consideraciones.

Cuadro 1
Mayor efectividad de las políticas activas según fases del ciclo económico

Tipo de programas	Fases del ciclo económico		
	Caídas	Recuperación	Crecimiento
Programas de empleo directo	X		
Programas de empleo indirecto		X	
Programas de retención en el empleo	X		
Programas de apoyo a emprendimientos			X
Programas de capacitación laboral			X
Servicios de empleo		X	X

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, conviene considerar que la efectividad de las políticas activas de mercados de trabajo analizadas puede ser ampliada en la medida en que se logre una adecuada integración con políticas pasivas, en particular con los seguros de desempleo. En efecto, ello permite operar con beneficiarios identificados y proporcionar prestaciones y programas más integrados. Esta es la estrategia aplicada en países de Europa, pero que enfrenta restricciones en la región pues son pocos los países que cuentan con seguros de desempleo.

4. Principales conclusiones

Del análisis precedente es posible concluir que la efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo, no sólo depende de aspectos de diseño de los programas específicos sino que crucialmente de la oportunidad en la cual son implementados. La evidencia también muestra que bajo determinadas condiciones estas políticas pueden ser eficaces en otras fases del ciclo económico, aunque en tales circunstancias tanto la focalización de los beneficiarios como la escala de operación deben ser sustancialmente alteradas, o deberán desempeñar roles distintos a los originales. Esto pone en evidencia la importancia de desarrollar evaluaciones de impacto tomando en cuenta la fase del ciclo económico. La amplia literatura existente en los países desarrollados no es necesariamente útil para los países latinoamericanos, por las significativas diferencias que presentan los mercados de trabajo así como por el grado de desarrollo de sus instituciones.

Estas políticas son ampliamente utilizadas en la región, comprometen recursos públicos y deben otorgar soluciones efectivas a sus beneficiarios. Por ello resulta necesario no sólo sistematizar la gran variedad de experiencias existente, sino también avanzar hacia una mejor institucionalidad para aprovechar el conocimiento adquirido en su diseño y gestión. Ello permitiría diseñar respuestas coordinadas de política pública, tanto para aumentar la eficacia de los actuales programas, así como para reaccionar con oportunidad y eficacia ante futuras crisis. Para ello, es indispensable contar con fuentes de financiamiento estables que permitan desarrollar horizontes de planificación no sujetos a condicionalidades o urgencias de la coyuntura se tornan indispensables para apoyar su desarrollo.